

Sekretariat
Ausschuss für Inneres und Heimat
Deutscher Bundestag

Diplomverwaltungswirt Polizeimanagement

Otto Dreksler
Leitender Polizeidirektor a.D.
Berlin, den 14. Februar 2019

Anhörung Sachverständige im Ausschuss für Inneres und Heimat des
Deutschen Bundestages zu BT-Drucksache 19/2000 und BT-Drucksache 19/5894
am 18. Februar 2019

Inhalt

Vorbemerkung	-2-
1. Periodischer Sicherheitsbericht (PSB)	-2-
1.1 Notwendigkeit eines neuen PSB, Bedarfserhebung	-3-
2. Iststand der polizeilichen Kriminalitätsbekämpfung - Stellung und Aufgaben des Bundeskriminalamtes (BKA)	-4-
3. Polizeiliches „Verbundnetz Innere Sicherheit“ Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS)	-5-
4. Zwischenbewertung	-6-
4.1 Optimierungspotenziale zur Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS)	-7-
5. Dunkelfeld-Opferbefragungen, Drucksache BT-19/5894	-8-
5.1 Dunkelfeldforschung des BKA	-9-
5.2 Verwendbarkeit von wissenschaftlichen Studien für die polizeilichen Anwendungsebenen	-9-
5.2.1 Schwerpunkt Terrorismusbekämpfung	-10-
5.3 Forschungsprojekte und Bundeslagebilder des BKA	-11-
5.4 Machbarkeit und Ziel der Dunkelfeldforschung des BKA	-13-
5.4.1 Kriminalistisches Institut des BKA, Deutscher Viktimierungssurvey 2017	-14-
6. Schlussbemerkung und Fazit	-15-

Vorbemerkung

Die Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion der Grünen über den Entwurf eines Gesetzes zur fortlaufenden Untersuchung der Kriminalitätsslage und ergänzenden Auswertung der polizeilichen Kriminalitätsstatistik (Kriminalitätsstatistikgesetz – KStatG) - Deutscher Bundestag Drucksache 19/2000 - beinhaltet die dem Gesetzentwurf vorangestellte Problemstellung, wonach „die Politik eine verlässliche, in regelmäßigen Abständen aktualisierte Bestandsaufnahme der Kriminalitätsslage benötigt, die über die bloße Analyse der Kriminalstatistik und der Strafverfolgungsstatistiken hinausgeht, um wirksame Konzepte zur Kriminalitätsbekämpfung entwickeln zu können“.

Damit stützt sich der Gesetzentwurf auf die im Vorwort des zweiten Periodischen Sicherheitsberichts (2.PSB) von 2006 enthaltene Bewertung, dass „sachlich fundierte Diskussionen um die besten Lösungsansätze für eine erfolgreiche Kriminalpolitik im Dialog zwischen Politik, Wissenschaft und Gesellschaft“ erreicht werden können. Die dem Gesetzentwurf innewohnende Überlegung der Grünen, insbesondere den 2.PSB fortzusetzen, kann hier jedoch nicht nachvollzogen werden. Hieran ändert auch nichts, dass die periodischen Sicherheitsberichte nicht fortgeführt wurden und zwischenzeitlich eine Lücke von über zehn Jahren entstanden ist. Und ebenso kann hier nicht mitgetragen werden, dass die vom Statistischen Bundesamt zusammengestellten Personenstatistiken der Strafrechtspflege lediglich als unzureichend koordinierte Länderstatistiken zu werten sind.

Unter praktischen sicherheitsrelevanten Bezügen wird hier der Gesetzentwurf, BT-Drucksache 19/2000 sowie der Antrag BT-Drucksache 19/5894 bewertet. Dabei kommt es hiesiger Auffassung darauf an, in welchem Maße wissenschaftliche Erkenntnisse zur ergänzenden Auswertung der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) sowie zur Dunkelfeld-Opferbefragung beitragen und sie vor allem in die anwenderbezogene Aufgaben von Polizei und BOS (Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben) einfließen.

1. Periodischer Sicherheitsbericht

Von der Grundintention her soll das Gesetz in einem ersten Schritt die Grundlage für eine regelmäßige vertiefte Berichtslegung über die Kriminalitätsslage in Deutschland schaffen, wodurch alle zwei Jahre ein umfassender Bericht erstellt wird, der die polizeiliche Kriminalstatistik und die Strafverfolgungsstatistiken unter Beteiligung der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft durch einen Periodischen Sicherheitsbericht ergänzt und einordnet.

Wissenschaft und Zivilgesellschaft

Konkrete Ausführungen zu den unbestimmten Begriffen wie „Wissenschaft und Zivilgesellschaft“ werden nicht gemacht und sind mithin weit interpretierbar. Gleiches gilt für den Kernauftrag des Gesetzes, wonach der Periodische Sicherheitsbericht „Entscheidungsgrundlagen für eine evidenzbasierte Sicherheitspolitik liefert sowie der „fortlaufenden Überprüfung der gesetzlichen Bestimmungen in einem für die Grundrechte besonders sensiblen Bereich“ dient und „die PKS mit geeigneten wissenschaftlichen Ansätzen und Analysen ergänzt“.

Dieser Kernauftrag des Periodischen Sicherheitsberichts scheint hiesiger Einschätzung nach von hohem Argwohn gegenüber den polizeilichen Kriminalstatistiken sowie den notwendigen Kriminalitätsbekämpfungsstrategien geprägt zu sein. So ließen sich beispielsweise fachkundige Sicherheitsexperten aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft einer jeweils genehmen politischen Orientierung zuordnen, womit die „Grundsätze der Neutralität, Objektivität und fachlichen Unabhängigkeit“ des Periodischen Sicherheitsberichts infrage zu stellen wären. In diesem Zusammenhang kann hier auch in der „Verwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse sowie dem Einsatz der jeweils sachgerechten Methoden und Informationstechniken“ eine geringe Neutralitätsbetonte Aufgabenwahrnehmung von Fachkundigen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft gesehen werden. Der Kernauftrag des Periodischen Sicherheitsberichts wird daher als angreifbar und in der Sache nicht weiterführend gesehen.

Verwaltungstechnisches Ablaufverfahren

Dies vor allem aufgrund der vielfachen Unklarheiten bzw. fehlenden Aussagen zu einer potenziellen Trägerschaft sowie Federführung des Rechtskonstrukts. In welchem Maße und auf welchen ministeriellen bzw. verwaltungstechnischen Ebenen das gesamte Rechtskonstrukt des Periodischen Sicherheitsberichts einzubinden ist, darüber lassen sich keine Erklärungsansätze finden. Nicht hinreichend transparent ist ebenso die unter VII. der Begründung aufgeführte Formulierung, wonach „Eine Befristung (...) nicht vorgesehen (ist und) das einzurichtende Berichtswesen (...) für unbestimmte Zeit benötigt (wird). Und schließlich kann der gemäß § 2 des Entwurfs enthaltene Aussage, dass „Die Zuständigkeit des Bundeskriminalamts im Bereich der Kriminalstatistik gemäß § 2 Absatz 6 Nummer 2 des Bundeskriminalamtgesetzes ... unberührt bleibt“ dem BKAG nicht zugeordnet werden. Vor diesem Hintergrund zeigt sich bereits an dieser Stelle, dass dem Gesetzentwurf nicht zugestimmt werden sollte.

1.1 Notwendigkeit eines neuen PSB, Bedarfserhebung

Gleichwohl wäre die grundsätzliche Frage nach der Notwendigkeit für die Wiedereinführung eines Periodischen Sicherheitsberichts zu stellen. Einer solchen wie im Gesetzentwurf enthaltenen expliziten Grundlage bedarf es allerdings nicht, da „eine regelmäßige vertiefte Berichtslegung über die Kriminalitätslage in Deutschland“ längst zum standardisierten Instrumentarium polizeilicher Lagebeurteilungen gehört und ereignisunabhängig sowie anlassbezogen vom Aufgabenkatalog polizeilicher Führungsstäbe erfasst wird. Die umfassende Berichtslegung ist ohne die im Gesetzentwurf vorgesehene zweijährige Intervallregelung dauerhafter Bestandteil polizeilicher Lagebeurteilungen, die in die polizeilichen Kriminal- und Strafverfolgungsstatistiken einfließen. Die im Gesetzesentwurf enthaltene Begründung ist insoweit ohne Bestand.

Aussagekraft von Strafrechtspflegestatistiken

Inwieweit „in einem nächsten Schritt“ die infrage stehende „Aussagekraft der Strafrechtspflegestatistiken durch eine weitere bundesgesetzliche Grundlage“ zu verbessern ist, wird hier mangels näherer Darlegung nicht erkannt.

- Statistik "Abgeurteilte/Verurteilte im Strafverfahren"
- Statistik "Personen mit Untersuchungshaft"
- Statistik "Wegen Verbrechen und Vergehen verurteilte Deutsche"
- Statistik "Verurteilte" nach Straftaten
- Statistik "Ausländische Verurteilte"
- Vollständige Strafverfolgungsstatistik zum Download.

Soweit es in der Sache um die vorstehend vom Bundesamt für Justiz geführten Statistiken geht, fehlen hierüber nähere Ausführungen zu der „bundesgesetzlichen Grundlage“. Dem Aspekt fehlt mithin jede Aussagekraft für die Notwendigkeit des Kriminalitätsstatistikgesetzes, was insbesondere die Komplexität der ministeriellen Mehrfachzuständigkeit von Innen- und Justizministerium im Rahmen der notwendigen Gesetzgebungsverfahren und verwaltungstechnischen Vereinbarungen betrifft. Der Ansatz wird hier insoweit nicht mitgetragen.

2. Iststand der polizeilichen Kriminalitätsbekämpfung - Stellung und Aufgaben des Bundeskriminalamtes (BKA)

Im Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (BKAG) sind unter anderem die Aufgaben und Befugnisse des BKA geregelt. In erster Linie ist das BKA die Informations- und Kommunikationszentrale der deutschen Polizei (BKA). Unter Außerachtlassung der vielschichtigen polizeilichen Aufgaben des Bundeskriminalamtes und der sechzehn Länderkriminalämter (LKÄ), die in Breite und Tiefe eine umfängliche nationale sowie internationale Kriminalitätsbekämpfung durchführen, werden die nachfolgenden Kernaufgaben des BKA im Gesetzentwurf des KStatG nicht bzw. nicht hinreichend erwähnt, wie beispielsweise die Kriminalistisch-Kriminologische Polizeiforschung.

Kriminalistisch-Kriminologische Polizeiforschung

- Forschungs- und Beratungsstelle Terrorismus/Extremismus
- Forschungs- und Beratungsstelle Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), Dunkelfeldforschung
- Forschungs- und Beratungsstelle Cybercrime
- Forschungs- und Beratungsstelle Organisierte Kriminalität, Wirtschaftskriminalität und
- Kriminalprävention.

Damit ergibt sich aus dem Gesetzentwurf zumindest für die Hauptanwenderbereiche von Politik und Polizei eine nur sehr eingeschränkte Aussagekraft. So zeigt sich unter ganzheitlicher Bewertung des vorliegenden Gesetzentwurfs durchgängig sehr deutlich, dass die große Zielrichtung des Gesetzes in einer weitgehenden Einbindung externer wissenschaftlicher Analysetätigkeiten in staatliche Ermittlungs- und Strafakten liegt und diese nur auf einen mittelbaren Rückfluss auf die Anwenderbereiche abzielen.

„Explizite gesetzliche Grundlage“

Die in diesem Zusammenhang für erforderlich angesehene „explizite gesetzliche Grundlage“, die für die „Verstetigung sowie gleichbleibende Detailschärfe“ der wissenschaftlichen Analysetätigkeit geboten erscheint, wird hier in keinem Punkt für notwendig erachtet.

So wie bisher für die statistische Erhebung der Polizeien von personen- und sachbezogenen Daten das BKAG sowie länderspezifische Polizei- und Datenschutzgesetze rechtsstaatlich begründet sind, bedarf es aus gegenwärtiger Sicht für derartige statistische Erhebungen keiner weiteren Bundes- bzw. Ländergesetzgebung. Gleiches gilt für die spezialgesetzliche Kriminalitätsbekämpfung der Bundes- und Länderpolizeien. Die im vorliegenden Gesetzentwurf enthaltenen politischen Zielsetzungen sowie Regelungsinhalte sind für die direkten Anwenderbereiche von Politik und Polizei – speziell vor dem Hintergrund des polizeilichen Verbundnetzes Innere Sicherheit - ohne jeden Mehrwert und insgesamt abzulehnen.

3. Polizeiliches Verbundnetz Innere Sicherheit

Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS)

Vor diesem Hintergrund muss mit Blick auf den Gesetzentwurf gesehen werden, dass die Polizeien des Bundes und der Länder sowie die sonstigen Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) in der föderalen Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik überaus komplex in der Kriminalitätsbekämpfung vernetzt sind. Insbesondere betrifft dies die speziellen sowie ganzheitlichen Sicherheitsbeurteilungen für Entscheidungs- und Mandatsträger der Politik. Im Zentrum von Informations- und Kommunikationsprozessen sowie Lagebeurteilungen stehen auf der Basis vertikaler Anordnungs Kompetenzen u.a.

- die ständige Konferenz der Innenminister mit sechs Arbeitskreisen
- das Bundeskriminalamt, die Bundes- und Landespolizeiamter, die Landekriminalämter sowie
- die Verfassungsschutzämter und die Hochschule der Polizei.

Auf der Grundlage eines derartigen großflächigen Verbundnetzes, welches die regionalen und nationalen Lagefelder mit den internationalen Verbrechensbekämpfungsstrukturen verknüpft, ist die im Gesetzentwurf enthaltene Zielsetzung einer fortlaufenden Untersuchung der Kriminalitätslage und ergänzenden Auswertung der polizeilichen Kriminalitätsstatistik in jeder Hinsicht entbehrlich.

Kostenansatz für generellen Erfüllungsaufwand

Dies auch vor dem Hintergrund, dass ein solches Gesetz entgegen des angenommenen geringen Erfüllungsaufwands einen erheblichen Kosten- und personellen Mehraufwand erfordert. Dies trifft besonders für den geschätzten Erfüllungsaufwand von rd. 2 Mio/p.a. für die „Einbindung der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft sowie zusätzliche Honorar- und Reisekosten bzw. Aufwandsentschädigungen zu, deren Summe hier als viel zu gering bewertet wird. Völlig unbestimmt

sind hierbei im Übrigen die Begriffe „Wissenschaft und Zivilgesellschaft“, die keine hinreichende Auslegung erfahren und letztlich weit interpretierbar sind.

Kostenansatz für Erfüllungsaufwand von Verwaltung und Polizeibehörden ...

Als gänzlich falsch und zu gering bewertet wird hiesiger Auffassung nach der unter Punkt E.3 des Gesetzentwurfs angedachte Erfüllungsaufwand für die Verwaltung und Polizeibehörden des Bundes bzw. für weitere Bundes- und Landesverwaltungsbehörden sowie Körperschaften des öffentlichen Rechts. Völlig außer Acht gelassen werden dabei insbesondere Mehraufwendungen für neu auszubildende Dienstkräfte, die in einem „unbefristeten Periodischen Sicherheitsbericht“ eingebunden wären. Zusätzlich wären erhebliche sächliche Mittel für die jeweils neu zu bildenden Aufbau- und Ablauforganisationen eines neuen Verwaltungsapparats bereitzustellen.

Verlaufsstatistik und Vergleichbarkeit

Zumindest gleichermaßen Personal- und Kostenintensiv muss hiesiger Einschätzung nach der gemäß § 4 des Gesetzentwurfs enthaltenen Zielrichtung beigemessen werden, wenn „der Periodische Sicherheitsbericht im Sinne einer zukünftig anzustrebenden Verlaufsstatistik und der Vergleichbarkeit mit entsprechenden statistischen Erfassungssystemen der Strafrechtspflege auch Erkenntnisse aus den Personenstatistiken der Strafrechtspflege, den Strafverfolgungsstatistiken, den Bewährungshilfestatistiken, den Strafvollzugsstatistiken und den Maßregelvollzugsstatistiken berücksichtigt“.

Inwieweit sich derartige, eher großdimensionierte Vorhaben mit den eingeplanten bzw. zur Verfügung stehenden personellen und sächlichen Mitteln für eine Fortführung des Periodischen Sicherheitsberichts realisieren ließen, wird hier stark bezweifelt. Dies auch vor dem Hintergrund, dass sich aus dem 2.PSB keine weitreichenden Erkenntnisse für politische Mandats- und Entscheidungsträger sowie Polizeiführer der oberen Leitungsebenen ergeben haben.

4. Zwischenergebnis

Für die bestehenden Strukturen der inneren Sicherheit ist für Politik und Polizei durchgängig kein Mehrwert erkennbar. Das Gesetz ist generell abzulehnen. In seiner Gesamtheit könnte darin ein Programm für politisch orientierte Projektforschung gesehen werden, die dem Grunde nach längst von empirisch nachgewiesenen Delikten der **Kriminalphänomenologie** erfasst wird. Ohne Belang sind hierbei der zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode geschlossene Koalitionsvertrag zur Bedeutung von Dunkelfeldstudien und der Beschluss der Innenministerkonferenz vom 12.07.2017 zur „Verstetigung eines bundesweiten Viktimisierungssurveys“, da beide Sachkomplexe von den Regierungsparteien programmatisch aufgegriffen worden sind. Teilergebnisse sind in diesem Jahr zu erwarten.

4.1 Optimierungspotenziale zur Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS)

Unter sicherheitsrelevanten Aspekten werden hier ergänzend zur PKS gezielte Schwerpunktaktionen zur Bekämpfung bundesweit aufkommender und sich verfestigendere Deliktsformen der organisierten Kriminalität angeraten. Im Vordergrund sollten hierbei im Benehmen mit dem BKA und unter Federführung örtlicher Leitungsstellen der Polizei behördenübergreifende Einsatzformen stehen, die schwerpunktmäßig auf regionale Brennpunktszenarien der Schwer- und Schwerstkriminalität ausgerichtet sind. Mit derartigen strategischen Maßnahmen- und Kräfteansätzen können entgegen bisheriger Einsatzformen von Polizei und BOS, die sich bisher überwiegend als isolierte Bekämpfungsansätze gegen lokale Kriminalitätsdeliktebereiche darstellten, weit umfänglichere sowie gezieltere Einsätze gegen Brennpunktbereiche der Kriminalität durchgeführt werden. Dies speziell unter Berücksichtigung von sich äußerst rasch wandelnden modi operandi bei den Tatbegehungsweisen sowie den immer dichter werdenden Kommunikationsnetzen der mafiaähnlichen Strukturen in der grenzübergreifenden Kriminalität.

Sicherheitsfaktoren „Zeit und Digitale Vernetzung“

Hierbei gewinnen die Sicherheitsfaktoren „Zeit und Digitale Vernetzung“ für die europäischen Polizeibehörden eine bisher nie dagewesene Bedeutung. Die noch weitgehend zu verzeichnende Verlangsamung im verwaltungstechnischen Ablauf von Erkenntnisgewinnung, Auswertung, Beurteilung und zielgerichtete Unterrichtung der beteiligten Stellen bedarf einer zwingenden konzeptionellen Anpassung an die nahezu explosionsartige Entwicklung von elektronischen Informations- und Kommunikationssystemen, die auf der Täterseite im Bereich der Schwerstkriminalität unmittelbar zur Anwendung kommen.

Anders als in bisherigen Einsatzverläufen von Polizei und BOS könnten für derartige länder- und staatsenübergreifende Verbundeinsätze entsprechende konzeptionelle Aufbau- und Ablauforganisationen in den federführenden Ländern sowie dem BKA eingerichtet werden. Im Ergebnis ließen sich die aus den Einsätzen gewonnenen Erkenntnisse auf kurzen Informations- und Kommunikationswegen der Polizeien von unten nach oben und umgekehrt in die direkten Anwenderbereiche der Polizei- und Sicherheitsbehörden steuern. Im Kern steht mithin der enorme Zeitgewinn und rasche Zugriff auf einsatzrelevante Erkenntnisse mit der Maßgabe, eine dichtere und verlässlichere strategisch-taktische Konzeption für künftige behördenübergreifende Verbundeinsätze planen zu können.

Anstelle der umfänglichen Personal- und Mittelkosten, die für den geforderten Periodischen Sicherheitsbericht in Betracht zu ziehen wären, wird angeraten, diese Mittel in den personellen und digitalen Ausbau spezialisierter Sicherheitsbehörden zu stecken. Im Fokus von länderübergreifenden Verbundeinsätzen von Polizei und BOS sollten vorrangig Aktionspläne gegen die nachfolgend aufgeführten Kriminalitätsphänome stehen:

- Clan-Kriminalität mit allen typischen Deliktsformen
- Bekämpfung islamistisch-terroristischer Bedrohungsszenarien
- Links- und rechtsextremistische Deliktsbereiche

- Menschenhandel und Prostitutionskriminalität
- Beschaffungskriminalität und Drogenhandel
- Sexueller Missbrauch von Kindern (Pädophilie-Delikte)
- Illegale Beschäftigung mit Schwerpunkt im Bau-, Gaststätten- und Landwirtschaftsgewerbe
- Grenzüberschreitende Delikte nach zollrechtlichen Bestimmungen
- Schleuserkriminalität, Verstöße nach dem AuslG pp und
- Entwicklung eines „Muster Polizeigesetzes.“

5. „Dunkelfeld-Opferbefragungen“ - Drucksache 19/5894

Eine andere Bewertung kommt dem Antrag der Fraktion der Grünen gemäß Drucksache 19/5894 vom 20.11.2018 zu, in dem der Bundestag „Aussagekräftige Dunkelfeld-Opferbefragungen“ beschließen wolle. Ausgangspunkt des Antrags bilden im Sinne des Antragstellers hierbei die Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) als eine wichtige Grundlage, die durch Dunkelfeld-Opferbefragungen gemäß Beschluss der Innenministerkonferenz zur **„Verstetigung eines bundesweiten Viktimisierungssurveys“ vom 12.07.2017** zu ergänzen sind.

Wie in der Problemstellung zum Gesetzentwurf PSB enthalten, stützt sich der Antrag in seiner Begründung im Kern auch hier darauf, dass die „Politik zur Entwicklung von wirksamen Konzepten zur Kriminalitätsbekämpfung eine verlässliche, in regelmäßigen Abständen aktualisierte Bestandsaufnahme der Kriminalitätslage benötigt, die über die bloße Analyse der Kriminalstatistik und der Strafverfolgungsstatistiken hinausgeht“. Darüber hinaus stützt sich der Antrag in weiten Teilen auf Empfehlungen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten **Rats für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD)**, die der Rat zum Konzept der Bund-Länder-Projektgruppe „Verstetigung einer bundesweiten Dunkelfeld-Opferbefragung“ abgegeben hat. Inwieweit der Antrag anstelle des ggf. abgelehnten Gesetzentwurfs über die Wiedereinführung eines PSB zu verstehen ist, kann dahingestellt bleiben. Jedenfalls enthalten Antrag und Gesetzentwurf nahezu deckungsgleich die gleichen Intentionen sowie sachbezogenen Begründungen, was beispielsweise § 3 des Gesetzentwurfs zu Bevölkerungsbefragungen betrifft.

§ 3 Bevölkerungsbefragungen

*(1) Repräsentative Befragungen der Bevölkerung zur Aufklärung des sogenannten Dunkelfelds (Bevölkerungsbefragungen) sind **ein mögliches Mittel**, zusätzliche Erkenntnisse zur Kriminalitätslage zu gewinnen.*

*Der Periodische Sicherheitsbericht soll zu allen behandelten Kriminalitätsfeldern, soweit möglich, auch die **Ergebnisse durchgeführter repräsentativer Bevölkerungsbefragungen** als Ergänzung der polizeilichen Fallzahlen darstellen.*

*(2) Durchgeführte Bevölkerungsbefragungen sollen in der Regel **spätestens alle fünf Jahre** wiederholt werden, wobei, soweit möglich, eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse anzustreben ist.*

5.1 Dunkelfeldforschung des BKA

Unberücksichtigt bleiben im Gesetzentwurf und dem in Rede stehenden Antrag indes die zum Aufgabengebiet des BKA gehörenden Prozesse der Dunkelfeldforschung. So findet zum Beispiel die zentrale Aufgabe der „Forschungs- und Beratungsstelle Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) und Dunkelfeldforschung“ keine Erwähnung (BKAG § 2 Abs. 6 Nr. 2), worunter kriminalpolizeiliche Analysen und Statistiken sowie die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) zur Beobachtung und Entwicklung der Kriminalität zu verstehen sind.

Gerade darüber wäre aber auf verwertbare Erkenntnisse aus den vorgesehenen wissenschaftlichen Forschungsvorhaben für die praktische Anwendbarkeit von Polizei und den verschiedenen BOS-Stellen hinzuweisen.

Darüber hinaus sind vom BKA „Forschungsprojekte zum kriminalstatistischen Dunkelfeld, zum Anzeigeverhalten und zum Sicherheitsgefühl der Bevölkerung, zur Akzeptanz der Polizei und zur Kriminalitätsbewertung durch die Bevölkerung durchzuführen“, was dem Grunde nach auch den Kernbestand des Antrages betrifft.

Ungeachtet der vom Antragsteller für die Politik angestrebten verlässlichen, in regelmäßigen Abständen aktualisierten Bestandsaufnahme der Kriminalitätsslage stellt sich vor dem Hintergrund des o.a. gesetzlichen Auftrages für das BKA insgesamt die Frage nach der Notwendigkeit von weiteren Dunkelfeld-Opferbefragungen durch wissenschaftliche Untersuchungen von externen Forschungsgruppen. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die vielfachen aus den wissenschaftlichen Studien gewonnenen Erkenntnisse bislang in nur ganz geringem Maße in die sicherheitspolizeilichen Grundsatzüberlegungen der Ministerien und obersten Polizeistellen eingeflossen sind.

5.2 Verwertbarkeit von wissenschaftlichen Studien für die polizeiliche Anwenderenebene

Eine unmittelbare Verwendung der sehr vielschichtig analysierten wissenschaftlichen Erkenntnisse sind aus hiesiger Sicht bisher nur marginal bzw. überhaupt nicht in polizeiliche Lagebeurteilungen von länderübergreifenden Großlagen der Polizei eingeflossen, wie beispielsweise beim G20-Gipfel in Hamburg von 2017, den schrecklichen Veranstaltungsverlauf anlässlich der Duisburger Love Parade von 2010, den Massenprotesten im Zuge der Rodung des Hambacher Forst's von 2017/8 oder den extremistischen Rechts-Links-Gewaltaktivitäten und Aufmärschen.

Und selbst im Zuge des islamistischen Terroranschlags vom 19. Dezember 2018 auf dem Berliner Weihnachtsmarkt durch Anis Amri waren keine verwertbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse bzw. Einschätzungen zur angespannten islamistischen Bedrohungslage erkennbar. Wissenschaftlichen Gutachten wird hier nicht die Wertschätzung abgesprochen. Doch für eine unmittelbare bzw. mittelbare Umsetzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse für ganzheitliche Beurteilungen von komplexen länder- und staatenübergreifenden Einsatzszenarien sind sie ungeeignet.

5.2.1 Schwerpunkt Terrorismusbekämpfung

Sicherheitspolitisch anders zu bewerten sind die insgesamt 70 Bundesgesetze, Verordnungen und Ausführungsvorschriften zur Terrorismusbekämpfung, die sukzessive seit 2001 mit Stand vom 07.02.2018 erlassen wurden. In welchem Maße dabei der Bundesgesetzgeber auf etwaige von den Forschungsinstituten gewonnener Erkenntnisse zurückgreifen konnte, sei dahingestellt. Gleichwohl wurden die wesentlichen gesetzlichen Zuständigkeiten und Befugnisse der Sicherheitsbehörden mit Blick auf die veränderten islamistischen Terrorismusaktivitäten novelliert oder gänzlich neu gefasst. Hierzu gehören insbesondere die Terrorismusbekämpfungsgesetze (TBG, TBEG, BVerfSchÄndG2012 und BKAG), mit denen vor allem die Aufgaben und Befugnisse des BfV und des BKA erweitert wurden. Gleichzeitig wurde eine engere Zusammenarbeit der Nachrichtendienste mit den Polizeibehörden geschaffen.

So zeigt sich aus Sicht von höheren Führungskräften der obersten polizeilichen Leitungsebenen unter sicherheitsrelevanten Aspekten, dass die gegenwärtigen Lagefelder der inneren Sicherheit sich ausschließlich in einem fließenden Prozess befinden, der nur unter ganzheitlichen rechtlichen, personellen und technisch-organisatorischen Sicherheitsfaktoren bewertet werden kann. Im Kern von derartigen länderübergreifenden Sicherheitsstrategien kommt es hierbei vor allem darauf an, auf gesicherte Korrespondenzlinien unter den tangierten Sicherheitsbehörden für eine größtmögliche gemeinsame Auswertung der unterschiedlichen Lagekenntnisse zurückgreifen zu können. Breitgefächerte, von externen Forschungsstellen auf mehreren Hundert Seiten niedergeschriebene wissenschaftliche Erkenntnisse verlieren in diesem Zusammenhang ihre Aussagekraft und damit den Mehrwert für die Anwendersebenen von Polizei und BOS.

Gemeinsames Terrorismus Abwehrzentrum“ (GTAZ)

Unter diesen Gesichtspunkten kommt dem im Dezember 2004 aufgestellten „Gemeinsamen Terrorismus Abwehrzentrum“ (GTAZ) eine herausragende Bedeutung in der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus zu, wo keinerlei wissenschaftliche Unterstützung durch Projekte der Dunkelfeld-Opferbefragung zu verzeichnen war. Das GTAZ kann als eine gehobene Stabsstelle im BKA mit einer gemeinsamen Kooperations- und Kommunikationsplattform von 40 nationalen Behörden aus dem Bereich der Inneren Sicherheit gesehen werden.

Soweit das Aufgabenspektrum des GTAZ und das des Periodischen Sicherheitsberichts (PSB) irgendwie in Relation gesetzt werden kann, kommt dem GTAZ eine ungleich höhere Bedeutung zu, was speziell generalpräventive strategisch-taktische Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung betrifft. Deutlich abgesetzt sind hierzu indes die flächendeckenden Opferbefragungen von 40.000 bis 100.000 Personen zu sehen, wo es überwiegend um die Aufhellung von Dunkelfelddelikten der kleinen und mittleren Kriminalität geht. Gleichwohl dürfte der Mittel-Kostenansatz für das Programm der Dunkelfeld-Befragungen erheblich über den des GTAZ liegen, womit sich unter ökonomischen Evidenzkriterien die generelle Frage nach der Notwendigkeit von derartig zeit- und personalintensiven Dunkelfeld-Opferbefragungen stellt. Dies umso mehr, da mit verwertbaren Ergebnissen aus den wissenschaftlichen Forschungsreihen regelmäßig erst nach zwei

bis drei Jahren zu rechnen ist und sich in dieser Zeitspanne geopolitische Konstellationen im Bund und den Ländern sowie kriminalpolizeiliche Lagebilder erheblich verändert haben können. Unter polizeipraktischen Erwägungen sind Aussagen zur Dunkelfeldproblematik für die strategische Leitungsebene der Polizei dann ohnehin entbehrlich, wenn beispielsweise „Aussagen zum erschweren Diebstahl gemacht werden, wonach diese Deliktsform in den letzten Jahren markant zurückgegangen ist, und die Häufigkeitszahl von 3.143,7/1993 auf 1.589,7/2007 zurückgegangen ist (2,PSB)“.

5.3 Forschungsprojekte und Bundeslagebilder des BKA

Im Gegensatz zu den angestrebten wissenschaftlichen Forschungsreihen der Grünen wird hier auf die laufenden Forschungsprojekte des BKA verwiesen, wo beispielsweise hochbrisante Staatenübergreifende kriminalistische Phänomenbereiche im Kontext mit benachbarten europäischen Sicherheitsbehörden untersucht werden, wie u.a.:

- Phänomenbereich Wirtschaftskriminalität und Innentäter
- Kriminelle Strukturen auf illegalen Online-Plattformen und
- Wirtschaftsspionage und Konkurrenzausspähung.

Ähnliches gilt für die Bundeslagebilder des BKA, die, wie im Falle der **Organisierten Kriminalität** vom BKA auf Grundlage der im Mai 1990 von der Gemeinsamen Arbeitsgruppe (GAG) Justiz/Polizei entwickelten Arbeitsdefinition in Zusammenarbeit mit den Landeskriminalämtern, dem Zollkriminalamt und dem Bundespolizeipräsidium erstellt werden. Auch für das Bundeslagebild **Cybercrime** werden als Grundlage zunächst die Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) herangezogen. Zur intensiven Bewertung des Hellfeldes kooperiert das BKA mit dem „German Competence Centre against Cyber Crime e.V.“ (G4C). Und gleiches gilt für das Bundeslagebild **Menschenhandel und Ausbeutung**, wo die in den Landeskriminalämtern und der Bundespolizei abgeschlossenen Ermittlungsverfahren zu einem Gesamtlagebild zusammengefasst werden.

Bei den hier nur beispielhaft erwähnten Fällen der Schwer- und Schwerstkriminalität zeigt sich, dass die personellen und sächlichen Mittel im BKA und den sonstigen BOS-Stellen hinreichend in der Lage sind, die Kriminalitätslagebilder für die politischen und polizeilichen Leitungsebenen transparent darzustellen. Soweit erforderlich, bleibt es Politik und Polizei unbenommen, in Einzelfällen wissenschaftlichen Sachverstand für ganzheitliche Analysen einzuholen.

Europäischer Handlungsspielraum – Einheitliches Polizeigesetz der Länder

Überdies finden rein nationale Dunkelfeldforschungen bzw. Opferbefragungen auch in den zunehmend verzweigten und miteinander verwobenen europäischen Sicherheitslagen ihre Grenzen, was sehr deutlich im Zuge von zwei unabhängigen Gutachten zum Anis Amri Komplex zum Ausdruck kam. Allein vor diesem Hintergrund kommt es für politische Sicherheitserwägungen vorrangig darauf an, zunächst die Polizeigesetze der Länder zu harmonisieren und ein einheitliches Polizeigesetz zu schaffen, was derzeit noch immer durch die föderale Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik gebremst wird.

Bundes- und Landesgesetzgebung, externe Datenerhebung

Darüber hinaus stößt der Antrag unter rechtlichen Gesichtspunkten an seine Grenzen. Nach Maßgabe der Antragsteller „fordert der Bundestag die Bundesregierung dazu auf, neben der Beachtung von methodisch-wissenschaftlichen Standards bei der Umfrageforschung einschlägige Persönlichkeitsrechte der Befragten zu wahren. Dem Sinn des Antrags zufolge könnte die Bundesregierung dazu nur auf Empfehlungen der Opferbefragungen abstellen, ohne dabei die Hoheitskompetenz der Länder zu tangieren. In der Praxis würde dies zwar so umgesetzt werden können, dennoch würden diverse Regelungsinhalte der Opferbefragungen in den faktischen Kompetenzbereich der Länder fallen. Ansonsten würde das von der Bundesregierung initiierte Konstrukt der Opferbefragung auf eine größere verwaltungsgestreckte Datenerhebung hinauslaufen, die dem Grunde nach nur durch externe Forschungs- und Wissenschaftsinstitute zu leisten wäre. Damit wäre aber, wie im Falle des Gesetzesentwurfs eine kostenintensive Bereitstellung von technischen, personellen und organisatorischen Mitteln erforderlich, über die im Antrag keine Angaben gemacht werden.

Unter diesem Aspekt wird hier insbesondere auch der unter Punkt 6 des Antrags gestellte „Grundsatz“ infrage gestellt, wonach „Wissenschaft und Forschung in Form eines wissenschaftlichen Beirats bei der Planung und Auswertung der Befragungen beteiligt werden sollen, um sicherzustellen, dass wissenschaftliche Standards und neuere Erkenntnisse der Grundlagenforschung hinreichend Beachtung finden. Und ebenso sollte ein rechtskonformes Forschungsdatenmanagement die Nachnutzung der Befragungsdaten durch unabhängige Wissenschaftler ermöglicht werden“. In der Sache kann diesem zweigeteilten Grundsatz nicht zugestimmt werden, da - wie im Falle des Gesetzesentwurfs - ein größerer Verwaltungsapparat neben den bestehenden Organisationsstellen von Polizei und BOS in verselbständigter Form entstehen würde. Ein behördlicher Einfluss- und die Steuerungsmöglichkeit auf ein solches „Forschungsdatenmanagement“ sowie die Rechtsstellung und personelle Besetzung des „Wissenschaftlichen Beirats“ werden im Antrag nicht erläutert. Die in Punkt 6 des Antrags enthaltenen unbestimmten „Grundsätze“, wie

- Wissenschaftlicher Beirat, wissenschaftliche Standards
- Erkenntnisse aus der Grundlagenforschung
- Rechtskonformes Forschungsdatenmanagement
- Nachnutzung von Befragungsdaten
- Unabhängige Wissenschaftler

spiegeln eine äußerst einseitig ausgerichtete politische Zielrichtung der Dunkelfeld-Opferbefragung wider, der in ihrer Gesamtheit, auch aufgrund fehlender Kosteneinschätzungen, nicht zugestimmt werden kann.

Negativbewertung der Polizei

Vor diesem Hintergrund kann auch Punkt 4 des Antrags nicht zugestimmt werden, wonach die Befragungen von unabhängiger Seite durchgeführt werden sollte. Stellen wie die Polizei, die dem **Legalitätsprinzip** unterliegen, sollten grundsätzlich nicht die Befragungen durchführen, da dies die Erhebung belastbarer Daten beeinträchtigen würde. In diesem Grundsatz muss u.a. von einer einseitigen Negativbewertung der Polizei ausgegangen werden, die nicht nur der allgemeinen Wertschätzung der Polizei in der Öffentlichkeit widerspricht, sondern gleichermaßen das vorhandene Vertrauensverhältnis „Polizei und Bürger“ untergräbt.

Und schließlich können die angeratenen kontinuierlichen Befragungen auf der „**Face to Face** – Basis“ unter den hohen zu erwartenden Personal- und Sachmittelkosten sowie des damit verbundenen enorm langen Zeiteinsatzes nicht gutgeheißen werden. Hieran ändert auch nichts, dass die Befragung bereits beim „Crime Survey“ in England und Wales praktiziert wurde.

5.4 Machbarkeit und Ziel der Dunkelfeldforschung des BKA

Ziel der Dunkelfeldforschung des BKA ist es, Erkenntnisse über das Gesamtaufkommen bestimmter Straftaten einschließlich des sogenannten (relativen) Dunkelfelds, also den bei der Polizei nicht bekannten Straftaten, zu gewinnen. Soweit es um den Stellenwert der klassischen Datenerhebung durch die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) geht, sind zunächst die systembezogenen Lücken der PKS unbestritten. So werden in der PKS nur die der Polizei bekannt gewordenen rechtswidrigen Straftaten einschließlich der mit Strafe bedrohten Versuche, die Anzahl der ermittelten Tatverdächtigen und eine Reihe weiterer Angaben zu Fällen, wie Opfer oder Tatverdächtige erfasst.

Nicht enthalten in der Hellfeldstatistik der PKS sind indes Zahlen und Bewertungen zu

- Staatsschutzdelikten (Politisch motivierte Kriminalität - PKM)
- Verkehrsdelikten und Ordnungswidrigkeiten
- Delikte, die nicht zum Aufgabenbereich der Polizei gehören (z. B. Finanz- und Steuerdelikte) sowie
- Straftaten, die unmittelbar bei der Staatsanwaltschaft angezeigt werden.

Und längst hinlänglich erforscht sind zudem Einflussfaktoren, die sich auf die Entwicklung von polizeilichen Statistiken auswirken, worunter insbesondere das Anzeigeverhalten, veränderte Rechtsnormen, Deliktstruktur, sozialpolitische Veränderungen von kriminalitätsbelasteten Räumen, Polizeiliche Kontrolldelikte, Kriminalitätsentwicklung verschiedener Bevölkerungsgruppen und Regionen sowie Veränderungen in den statistischen Erhebungen, wie der Echttatverdächtigenzählung gehören.

Die Daten des Hellfeldes geben insoweit nur einen Ausschnitt der Kriminalitätswirklichkeit wider. Und zudem ist zu berücksichtigen, dass ein großer Teil des Dunkelfeldes weder der Polizei noch der Wissenschaft und Forschung zugänglich ist, da die Beteiligten sich nicht zu erkennen geben oder aber von der strafrechtlichen Relevanz des Geschehens nichts wissen bzw. die Tathandlung als solche überhaupt nicht bemerkt haben.

Wie derzeit überwiegend in Wissenschaft und Forschung praktiziert, erfolgt auch beim BKA die Dunkelfeldforschung auf der Basis von sogenannten Opferbefragungen. Hierfür wird eine repräsentative Stichprobe von Bürgern zu ihren Opfererlebnissen, dem Anzeigeverhalten sowie verschiedenen kriminalitätsbezogenen Einstellungen, wie z.B. der Kriminalitätsfurcht oder dem Vertrauen in die Polizei, befragt. Die Ergebnisse werden mit Hilfe statistischer Methoden auf die Gesamtbevölkerung hochgerechnet (BKA)“. Andere Methoden der Dunkelfeldforschung, wie experimentelle oder teilnehmende Beobachtung, Befragung zu Opfererfahrungen (Opferbefragung), Befragung zu eigenen Tathandlungen (Täterbefragung) oder Befragung zu wahrgenommenen Straftaten (Informantenbefragung) finden beim BKA derzeit keine Anwendung.

5.4.1 Kriminalistisches Institut des BKA - Deutscher Viktimisierungssurvey 2017

Ungeachtet der in obigen Drucksachen enthaltenen Ziele und Forderungen nach einer verstärkten Einbeziehung von wissenschaftlich gewonnenen Erkenntnissen aus der Dunkelfeld-Opferbefragung in die politischen Entscheidungsebenen „wird vom Kriminalistischen Institut des BKA eine wissenschaftliche Sicherheitsstudie zur „Lebenssituation und Sicherheit in Deutschland“ durchgeführt, die über die obigen Forderungen der Grünen hinausgeht. In der Studie geht es um verschiedene Aspekte des Alltags wie Wohnen, Sicherheit und Zufriedenheit. Ziel der Erhebung ist es, herauszufinden, wie häufig die Bürger Opfer von Straftaten werden, wie sicher sie sich fühlen, wie sie die Arbeit von Polizei und Justiz bewerten, und wie all dies mit ihrer Lebenssituation zusammenhängt (BKA). Dabei handelt es sich um die Wiederholung einer Befragung, die 2012 als Teil des Projekts "Barometer Sicherheit in Deutschland" durchgeführt wurde.

Die aktuelle Befragung wird im Rahmen des Forschungsprojekts "Deutscher Viktimisierungssurvey 2017" im Zuge der Regierungsstrategie "Gut leben in Deutschland" durchgeführt und durch den Fonds für die Innere Sicherheit der Europäischen Union gefördert (BKA)“. Insgesamt werden vom 10.07.2017 bis voraussichtlich 13.01.2018 rd. 31.000 Bürger ab 16 Jahren sowie 1.000 Bürger mit türkischem Migrationshintergrund befragt. Die Kontaktierung erfolgt über zufällig generierte Mobil- und Festnetznummern (30.000). Für die Erhebungsmethode sind Computergestützte telefonische Interviews vorgesehen. Unter der Leitung des BKA ist die Firma Infas (Bonn) mit der Umsetzung des Projekts beauftragt. Erste Ergebnisse der Studie werden in der ersten Hälfte des Jahres 2019 - nach entsprechender Veröffentlichung auf ministerieller Ebene – erwartet.

6. Schlussbemerkung und Fazit

Vor dem Hintergrund der hier bewerteten Positionen zum Gesetzentwurf BT-Drucksache 19/2000 und dem Antrag BT-Drucksache 19/5894 zeigt sich insbesondere mit Blick auf die Machbarkeit und Umsetzung des in Rede stehenden Gesetzentwurfs und des obigen Antrags zur Dunkelfeld-Opferbefragung, keine bzw. allenfalls eine marginale Aussagekraft für die Leitungsebenen von Polizei und BOS für die Kriminalitätsbekämpfung. Unter dem Aspekt einer evidenzbasierten Kriminalprävention ist in den obigen Drucksachen keine hinreichende Aussagekraft zu den geschätzten Bewertungsfaktoren der Wirtschaftlichkeit und Kosten-Nutzen-Analyse erkennbar. Auf der Basis hiesiger Erfahrungswerte dürften die tatsächlichen Kosten für beide Projekte jedoch deutlich über die im Gesetzentwurf veranschlagten Kosten mit mindestens 2 Mio/p.a. liegen, was unter haushaltsrechtlichen Aspekten nicht vertretbar erscheint.

Ganz besonders stellt sich aber die Frage nach der substanziellen Notwendigkeit eines solchen Gesetzes und Antrags, wenn innerhalb des ministeriellen Strangs der Inneren Sicherheit und des BKA umfangreiche personelle sowie sächliche Mittel für die Durchführung von derartigen wissenschaftlichen Forschungsreihen zur Verfügung stehen.

Überdies leisten die im BKA und den Länderpolizeien gebildeten Stäbe hinreichende Arbeit bei der Analyse von regional- und kommunalbezogenen Kriminalitätsstrukturen, die über die jeweiligen Innenministerien und Gremien der Innenministerkonferenz auf relativ kurzen Wegen in die politischen Entscheidungsebenen der Bundesregierung einfließen. Zudem kann hier - bei aller respektvollen Würdigung der Drucksachen - die weitgehend sehr einseitige politische Intention in beiden Drucksachen nicht ausgeblendet werden, was sich für das ganze Projekt wenig zielführend darstellt.

Insgesamt wird nach hiesigen Erfahrungswerten und analytischer Beurteilung von nationalen sowie internationalen Gefährdungs- und Risikolagen deshalb insgesamt angeraten,

- beiden Projekten nicht zuzustimmen,
- frei werdende Mittel für die oben erwähnten Schwerpunktaktivitäten der Polizeien und BOS zu geben und
- die Dunkelfeldforschung weiterhin im BKA zu belassen sowie externe Wissenschaftler ggf. bedarfsorientiert im Wege von Interimbeauftragungen heranzuziehen.